



Audizione in relazione al disegno di legge n. 1133 (d.l 60/2024 - COESIONE)

MEMORIA SVIMEZ

Ufficio di Presidenza integrato della Commissione bilancio del Senato

Roma, 20 maggio 2024

La riforma della *governance* della politica di coesione

Il DL 60/2024 («Decreto Coesione») contiene disposizioni dirette a dare attuazione alla riforma 1.9.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – come modificato con decisione del Consiglio dell'Ue dell'8 dicembre 2023 – che mira all'accelerazione e al recupero di efficienza della politica di coesione.

Con tali finalità, nel quadro dell'Accordo di partenariato e per tutti i programmi europei in corso, si prevede di rafforzare il coordinamento tra Amministrazioni e di promuovere la complementarità e le sinergie dei progetti attuati con i fondi europei per la coesione con gli investimenti finanziati dal PNRR e dalla coesione nazionale (Accordi per la coesione), tenendo anche conto del Piano strategico della ZES Unica per il Mezzogiorno, quest'ultimo da adottare entro il prossimo 31 luglio.

Nella nuova *governance*, per rendere effettivi tali ambiziosi obiettivi, viene rafforzato il ruolo dell'Autorità politica per la coesione. Quest'ultima – attualmente, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR – presiede la Cabina di Regia con funzioni di: coordinamento tra programmi nazionali e regionali della coesione europea; promozione della complementarità tra interventi del PNRR e della coesione europea e nazionale; verifica delle attività di monitoraggio sull'implementazione dei programmi, delle quali è responsabile il Dipartimento per le politiche di coesione.

L'ambito di applicazione delle nuove disposizioni del «Decreto Coesione» riguarda le azioni dei programmi nazionali e regionali attuativi del ciclo di programmazione 2021-2027 ricadenti nei seguenti settori strategici: risorse idriche; infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente; rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

L'Autorità politica viene investita di rafforzati poteri di indirizzo e controllo, presidiando al coordinamento con le Amministrazioni (Ministeri, le regioni e le province autonome) responsabili dei programmi, che è previsto si realizzi attraverso la condivisione di un elenco di interventi prioritari per ciascuno dei suddetti settori strategici, da selezionare in base a stringenti criteri, anche tenendo conto delle previsioni del Piano strategico della ZES Unica.

In coerenza con la dichiarazione di principio di adottare un «approccio orientato al risultato», per tutti gli interventi prioritari concordati, le Amministrazioni sono tenute a seguire cronoprogrammi procedurali e finanziari modificabili solo nel caso di impossibilità di rispettarne le tempistiche a causa di circostanze oggettive.

I cronoprogrammi devono prevedere il conseguimento di obiettivi iniziali, intermedi e finali, individuati in relazione alle principali fasi di realizzazione degli investimenti: (i) completamento delle procedure di selezione delle operazioni e di individuazione dei beneficiari; (ii) assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti; (iii) completamento dell'intervento.

La verifica del rispetto dei tempi previsti per l'attuazione degli interventi e del conseguimento dei relativi risultati, viene svolta dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, al quale le Amministrazioni trasmettono relazioni semestrali sulla realizzazione degli interventi prioritari.

La riforma introduce poi un meccanismo di premialità per le Amministrazioni regionali adempienti rispetto a tempistiche e conseguimento degli obiettivi. La premialità, in particolare, consiste nell'utilizzo delle (eventuali) economie delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – maturate in relazione agli interventi conclusi nell'ambito degli Accordi per la coesione – per coprire integralmente la parte di cofinanziamento regionale dei programmi europei FESR e FSE Plus. Ciò si traduce nella possibilità di coprire con risorse FSC l'intera quota del cofinanziamento nazionale posto a carico delle regioni (30% del totale), in misura doppia rispetto all'attuale valore massimo di 15 punti percentuali.

Il «Decreto Coesione» richiama, inoltre, la possibilità del ricorso ai poteri sostitutivi nei casi di inerzia, inadempimento o mancato rispetto delle scadenze dei cronoprogrammi da parte delle Amministrazioni responsabili, per scongiurare rischi di disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione Europea.

Infine, vengono introdotte nuove disposizioni in materia di utilizzazione delle risorse 2021-2027 del FSC. Si prevede, in particolare, la possibilità di assegnare con delibera del CIPESS le risorse del Fondo, quale anticipazione, anche alle Regioni con le quali non sia stato ancora sottoscritto l'Accordo per la coesione (Campania, Sicilia, Sardegna e Puglia).

Nello stesso Decreto si dà corso a tale possibilità nella previsione contenuta all'art. 14, dove si prevede che a copertura degli interventi previsti per il Risanamento del sito industriale di Bagnoli-Coroglio, concorrano le risorse finanziarie indicate in via programmatica per la Regione Campania dalla delibera del CIPESS n. 25 del 2023 (1,2 miliardi di euro per il periodo 2024-2029).

Con il complesso delle disposizioni fin qui descritte, si completa l'azione di ridisegno complessivo della governance delle politiche di investimento con finalità di coesione territoriale che ha visto come passaggi precedenti i seguenti provvedimenti:

- DL 13/2023 «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune»;
- DL 124/2023 «Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione»;
- DL 19/2024 «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Nel complesso, l'azione governativa risponde alle esigenze di coordinamento maturate successivamente all'avvio del PNRR, rese ancor più cogenti alla luce delle criticità attuative e delle successive revisioni del Piano.

Trasversalmente alle innovazioni di *governance*, emerge il disegno di rafforzamento dell'Autorità politica della coesione, nei ruoli di indirizzo della programmazione, selezione degli interventi prioritari e monitoraggio dell'attuazione dei programmi nazionali e regionali.

La scelta di accrescere i poteri centrali è coerente con l'obiettivo dichiarato di rafforzare il livello di efficacia e di impatto degli interventi della coesione europea in raccordo con le altre programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale. Questa impostazione risponde alle intenzioni della riforma di adottare un approccio orientato al risultato. In tal modo, il governo pare voler recepire già nella programmazione in corso a livello nazionale, le indicazioni emerse nel dibattito sul futuro della coesione nel post-2027: uniformare la coesione europea «tradizionale» al modello *performance based* del PNRR.

La riformata *governance* multi-livello nazionale che ne deriva segna un positivo ritorno di assunzione di responsabilità del governo nazionale sugli interventi orientati alla coesione territoriale.

Le Amministrazioni responsabili, nel momento in cui presentano l'elenco degli interventi prioritari, vengono poste di fronte a una duplice e impegnativa sfida attuativa: rispettare le tempistiche europee di certificazione della spesa e quelle nazionali di raggiungimento dei risultati fissati dai cronoprogrammi.

Va rimarcato che il verificarsi delle condizioni necessarie per dar corso all'attivazione dei meccanismi premiali non è privo di incertezze.

L'accesso alla premialità, infatti, richiede alle Amministrazioni di essere adempienti sia sui cronoprogrammi degli interventi finanziati dalle europee, sia su quelli inclusi negli Accordi per la Coesione. L'applicazione di tale previsione richiederà dunque una tempestiva verifica degli stati di avanzamento e completamento degli interventi FSC, storicamente caratterizzati da procedure complesse e tardive. A ciò si aggiunge l'ulteriore di criticità dei ritardi già maturati dalle quattro Regioni del Mezzogiorno con le quali non è stato ancora sottoscritto l'Accordo per la Coesione.

Si è detto, poi, che la premialità introdotta dalla riforma si basa sulla possibilità per le Amministrazioni regionali di avvalersi delle risorse FSC a copertura del cofinanziamento regionale di spese di investimento dei programmi regionali cofinanziati dai fondi europei *FESR* e *FSE Plus*, liberando le relative risorse nei bilanci locali. Andrà però verificato se le

Amministrazioni valuteranno l'incentivo finanziario commisurato allo sforzo amministrativo aggiuntivo richiesto per accedervi.

L'effettiva attuazione della riforma dipenderà inoltre dall'incisività delle misure di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti decentrali previste dello stesso «Decreto Coesione». Le accresciute responsabilità dei presidi tecnici centrali, inoltre, dovranno accompagnarsi a una nuova e maggiore capacità di verifica e controllo da parte delle strutture di recente interessate da un processo di profonda riorganizzazione ancora in fase di completamento.

La possibilità di attivare i poteri sostitutivi governativi, infine, è un principio ampiamente condivisibile, ma rimasto in passato inattuato, nonostante si siano create in più circostanze e per diverse Amministrazioni le condizioni di attivazione.

Un'ultima considerazione merita un aspetto che interessa tutte le programmazioni degli investimenti con finalità, diretta o indiretta, di riequilibrio territoriale nella dotazione di infrastrutture e nei livelli dei servizi offerti a cittadini e imprese. La nuova *governance* ha restituito al presidio politico centrale una maggiore responsabilità di indirizzo e monitoraggio dei programmi nazionali e regionali. Per rendere monitorabile l'efficacia del nuovo modello e valutabile l'avanzamento finanziario del complesso delle programmazioni, andrebbero fissati obiettivi di spesa di breve e medio termine. Nel caso dei fondi europei, ad esempio, per valutare *in itinere* quanto il nuovo modello sia in grado di conseguire l'obiettivo dell'accelerazione, gli obiettivi andrebbero fissati rispetto ai dati di attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020. Analogamente, si potrebbe procedere nel caso dell'FSC.

La perequazione infrastrutturale

Il «Decreto Coesione» interviene anche in materia di perequazione infrastrutturale, sia per gli interventi finanziati con le risorse aggiuntive destinate a colmare il *gap* infrastrutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, sia per quelli coperti da risorse ordinarie senza vincoli *ex ante* di destinazione territoriale.

Con riferimento alla programmazione delle risorse aggiuntive, il Decreto rinomina in «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno» il «Fondo perequativo infrastrutturale» istituito dall'art. 22 della legge delega n. 42 del 2009. Le regioni del Mezzogiorno saranno dunque esclusive beneficiarie degli interventi che si prevede di finanziare nei seguenti ambiti: infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche, nonché a strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES unica. Si tratta, però, di una ridenominazione di un Fondo esistente interessato di recente da un rilevante definanziamento.

Come noto, l'*iter* di attuazione dell'art. 22 della legge delega n. 42 del 2009 non è mai arrivato a compimento per diverse ragioni: le complicazioni di ordine tecnico legate alle difficoltà di valutazione dei deficit infrastrutturali da colmare; gli stringenti vincoli di finanza pubblica; le conseguenti difficoltà di programmazione dell'impegno finanziario in un arco temporale di medio-lungo periodo, che tipicamente presenta notevoli margini di incertezza¹.

Di recente, per dar seguito alle previsioni dell'art. 116 terzo comma della Costituzione sulle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» delegabili alle Regioni a statuto ordinario, si è introdotto un legame improprio tra la perequazione infrastrutturale e l'attuazione dell'autonomia differenziata. Nella legge-quadro dell'allora Ministro Boccia è stata prevista l'istituzione di un Fondo perequativo da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Anche nei provvedimenti successivi, da pilastro portante della legge delega 42 del 2009, la perequazione infrastrutturale è stata di fatto declassata a mera condizione da soddisfare, solo formalmente, per dar seguito all'attuazione dell'autonomia differenziata.

Il DL n. 121 del 10 settembre 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, ha fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione dei divari infrastrutturali in diverse aree di intervento (strutture sanitarie,

¹ Audizione della SVIMEZ sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 24 aprile 2024.

assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche) e istituito il Fondo per la perequazione infrastrutturale, poi finanziato nella Legge di Bilancio per il 2021 (art. 1, comma 815) con una dotazione complessiva di 4.600 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2033 (di cui 100 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2023-2027, 500 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2028-2033). Nella Legge di Bilancio per il 2024, il Fondo ha subito un ulteriore definanziamento di 3,5 miliardi che ne ha portato la dotazione agli attuali 700 milioni, 100 milioni per ciascuna annualità dal 2027 al 2033.

In sintesi, il Decreto introduce una riforma del Fondo che, da un lato introduce una destinazione esclusiva per le regioni del Mezzogiorno, dall'altra però non interviene sull'esiguità delle risorse disponibili.

Gli investimenti ordinari nel Mezzogiorno

Passando alle previsioni del «Decreto Coesione» in tema di investimenti ordinari, la SVIMEZ ha più volte rimarcato che i livelli inadeguati di spesa ordinaria in conto capitale nel Mezzogiorno hanno reso sostitutiva (e solo parzialmente) la spesa della politica di coesione europea e nazionale, indebolendone le finalità di riequilibrio territoriale².

Il «Decreto Coesione» fissa al 40% la quota delle risorse ordinarie in conto capitale che le Amministrazioni centrali dello Stato sono tenute a destinare agli interventi da realizzare nelle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di una maggiorazione rispetto a quanto introdotto dal decreto-legge n. 243 del 2016, convertito nella legge n. 18/2017, che prevedeva la cosiddetta «clausola del 34%».

Va tuttavia segnalato che il Decreto fa riferimento esplicito alle «amministrazioni centrali dello Stato», restringendo l'ambito di applicazione della clausola rispetto alla Legge di Bilancio per il 2019, che lo aveva esteso anche ai contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Anas SpA e a quelli tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana SpA. Ciò rappresenta una rilevante criticità, dal momento che la quota del 40% si applica a un ammontare di risorse inferiore. Al di là dell'aspetto quantitativo dell'impegno finanziario, si smarrirebbe in tal modo l'impostazione opportunamente accolta nella norma della Legge di bilancio per il 2019: è l'intensità dell'azione dell'operatore pubblico nella sua interezza e nella complessità dei suoi soggetti e delle sue funzioni che determina effetti sul territorio, sia in termini di erogazione di spesa pubblica che di dotazione di servizi per il cittadino³. Sarebbe perciò opportuno integrare il dispositivo per estendere l'ambito di applicazione alle imprese a controllo pubblico e introdurre adeguati strumenti di monitoraggio.

Tema ancora più decisivo rimane infatti quello dell'effettiva capacità di monitoraggio *ex ante*, di verifica *ex post* e, infine, delle sanzioni per le Amministrazioni che non raggiungono la quota. In questi anni, in assenza di criteri di coerenza, la clausola non ha mai trovato concreta attuazione da parte delle Amministrazioni e, nel tempo, si è anche ridotta la disponibilità di basi informative in grado di offrire tempestivamente un quadro sull'allocatione territoriale della spesa ordinaria in conto capitale. A tal proposito, il «Decreto Coesione» non introduce meccanismi di monitoraggio degli stanziamenti e delle risorse per investimenti effettivamente spese nei territori dalle Amministrazioni, né meccanismi di compensazione degli scostamenti dalla quota fissata.

A tal proposito, è utile il riferimento a quanto a suo tempo previsto per il finanziamento aggiuntivo dei cosiddetti «progetti speciali» della Cassa per il Mezzogiorno⁴. Fino alla metà degli anni Novanta, funzionavano meccanismi che vincolavano in modo stringente le singole amministrazioni al rispetto dei vincoli territoriali di spesa, anche sulla base dei controlli della Corte dei Conti, come previsto delle procedure stabilite dall'art. 7 della legge 853 del 1971, il cui testo è riportato di seguito:

² Giannola A., Prezioso S. (2017), La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015, Rivista economica del Mezzogiorno, n. 1-2, pp. 5-18.

³ SVIMEZ, La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione, ottobre 2020.

⁴ Annesi M. (1972), L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quadriennio 1971-1975, Milano, Giuffrè, pp. 37-38.

La riserva della quota non inferiore al 40 per cento della somma stanziata per le spese di investimento delle amministrazioni dello Stato, di cui all'articolo 43 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è prorogata al 31 dicembre 1980.

Gli stati di previsione della spesa contengono per ciascuno dei capitoli o raggruppamenti dei capitoli di spesa di investimento l'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico predetto.

Le somme di cui al comma precedente, eventualmente non impegnate a chiusura dell'esercizio, sono devolute al finanziamento degli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge.

Al rendiconto generale dello Stato è allegato un quadro riepilogativo contenente l'indicazione delle somme stanziate e di quelle effettivamente spese per gli interventi nei menzionati territori. Sino al 31 dicembre 1980, la percentuale degli investimenti effettuati in ogni biennio dagli enti di gestione e dalle aziende a partecipazione statale, indicata al secondo comma dell'articolo 43 del citato testo unico, è elevata per i nuovi impianti dal 60 per cento all'80 per cento. Gli investimenti degli enti e aziende predetti nelle regioni meridionali dovranno comunque rappresentare una quota non inferiore al 60 per cento degli investimenti totali da essi a qualsiasi fine e titolo effettuati.

Gli enti di gestione delle aziende a partecipazione statale hanno l'obbligo di presentare ogni anno, e per la prima volta entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, programmi quinquennali di investimento nelle regioni meridionali in cui vengano indicati l'entità dei livelli occupazionali da raggiungere, le ubicazioni per regioni, l'importo degli investimenti programmati di cui al precedente comma, nonché programmi di trasferimento e decentramento nel Mezzogiorno delle direzioni amministrative e commerciali dei gruppi e delle aziende operanti nel Mezzogiorno.

Al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo della riserva di cui all'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, i decreti di approvazione dei contratti stipulati dalle amministrazioni dello Stato, debbono contenere le indicazioni relative alla quota riservata ai sensi del secondo e terzo comma del citato articolo 80. In mancanza, i decreti in questione non possono essere ammessi al visto da parte delle competenti Ragionerie centrali delle amministrazioni anzidette. Alla riserva di cui al primo comma dell'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono obbligati anche gli enti di gestione e le aziende a partecipazione statale, gli enti di sviluppo agricolo, i consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale nel Mezzogiorno. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per gli enti pubblici e per le aziende obbligati alla riserva, il controllo del rispetto della riserva stessa è demandato all'organo vigilante e al collegio dei revisori. Le disponibilità conferite all'Istituto mobiliare italiano (IMI) ai sensi degli articoli 1 e 8 della legge 22 marzo 1971, n. 184, nonché le disponibilità che riaffluiscono al predetto Istituto in conseguenza della restituzione dei capitali mutuati ai sensi della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, e successive modificazioni, sono riservate, in ragione del 40 per cento del loro importo complessivo, ad interventi a favore di aziende operanti nelle regioni meridionali. Gli interventi di competenza della società finanziaria di cui all'articolo 5 della legge 22 marzo 1971, n. 184, sono riservati, in ragione del 40 per cento delle disponibilità complessive della società stessa, a favore di aziende aventi sede e operanti nelle regioni meridionali. Sono ugualmente riservati alle predette regioni, in ragione del 40 per cento delle disponibilità complessive, gli interventi dell'IMI a valere sul fondo speciale per la ricerca applicata di cui all'articolo 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni. Le somme annue per la corresponsione dei contributi concessi ai sensi della legge 16 settembre 1960, n. 1016, e successive modificazioni e integrazioni, saranno utilizzate, nella misura del 50 per cento, a favore di piccole e medie imprese commerciali e di enti economici e collettivi fra quelli ubicati nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.